

CONTART 2016. La Convención de la Edificación
20 - 22 de abril de 2016; Granada (Spain): Colegio Oficial de Aparejadores y
Arquitectos Técnicos de Granada. Consejo General de la Arquitectura Técnica
de España, p.609-619

ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS Y LA GESTIÓN PREVENTIVA EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

MANFREDI SALADO, JUAN JOSÉ

Estudiante de Doctorado.

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla

e-mail: aparejadorpilas@gmail.com

Palabras claves: construcción; seguridad; estudio; plan; coordinador

RESUMEN

Se plantea la idoneidad de los documentos preventivos específicos para las obras según el modelo propuesto por el Real Decreto 1627/1997 sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. Se analiza el contenido y alcance del modelo comparándolo con el modelo establecido en la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles y las incorporaciones efectuadas en la transposición derivadas del Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas. El estudio comparativo se complementa con otras cuestiones que se han suscitado a lo largo de los casi veinte años de experiencia. Con sentido crítico se desvelan las ventajas e inconvenientes del modelo propuesto respecto a un sistema de gestión de seguridad y salud.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada se fundamenta en la comparación de los contenidos que se recogen en las normas jurídicas y otros documentos no legislativos que regulan la documentación preventiva de las obras de construcción. En la selección y ordenación de los temas tratados priman el conocimiento, la formación y la experiencia en

seguridad y salud adquirido por el autor, de donde se extrapolan los planteamientos, los comentarios y las propuestas que se exponen. Al tratarse de un trabajo bibliográfico, se han utilizado además bases de datos para recabar información, en particular Scopus, Dialnet y Google Académico, si bien se ha utilizado de manera preferente Fama, aplicación de la Biblioteca de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla que incorpora las referidas y algunas más.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación específica de la Prevención de Riesgos Laborales en el sector de la construcción se encuentra en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción. Su publicación en 1997 se debe a dos motivos principales, el nuevo marco legislativo implantado con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la necesidad de la transposición de la Directiva 92/57/CEE en 1992 específica de las obras referida. Ambas normas, por su carácter novedoso, permitían una regulación "*ex novo*" en el ámbito legislativo, pero el legislador decidió incorporar a su vez diversos aspectos de la normativa vigente en obras. Uno de estos aspectos se concreta, por su relevancia, en el desglose del documento preventivo específico, en Estudio (Básico) y el Plan de Seguridad y Salud, y que se incorporan al texto legislativo dado que "... se han revelado de utilidad para la seguridad en las obras y que están presentes en el Real Decreto 555/1986 ..." según se detalla en el preámbulo.

Esta singularidad, que sólo se ha contemplado en España, es una más de las muchas diferencias que existen entre el modelo que quiso establecer la actual Unión Europea y el modelo que se decidió establecer en nuestro país. Numerosos autores defienden, desde la perspectiva de casi veinte años de experiencia, que existen multitud de aspectos que se necesitan mejorar. El mejor argumento para que justifica la necesidad de un cambio es la siniestralidad laboral, que no se ha resuelto, por lo que la última reflexión que debemos hacer es si merece seguir insistiendo en el modelo actualmente implantado.

La actividad constructora posee unas características propias respecto de otros sectores desde la perspectiva de la Prevención de Riesgos Laborales. Así lo quiso entender el legislador comunitario y el español, desarrollando las disposiciones generales en otras más específicas donde se introduce un elemento adicional que debe analizar los riesgos propios de un centro de trabajo que va creciendo con el tiempo y está sometido continuamente a condiciones de variabilidad y provisionalidad. La respuesta ante estos riesgos añadidos se materializa en una documentación concreta y en la intervención de otros actores externos que, sin menospreciar los valores que aportan, cuando menos vienen a aumentar la gestión preventiva empresarial y a exteriorizar funciones, todo ello en contra del principio de integración de la actividad preventiva en la empresa.

Es el momento, de dar un giro al actual modelo preventivo, pues hemos aprendido de los errores y sabemos que no se han alcanzado los resultados. La estructura preventiva general se encuentra implantada y funcionando, existen profesionales cualificados en Prevención de Riesgos, los trabajadores poseen una formación al menos básica. Se hace necesaria la disposición política y no parece que exista intención de

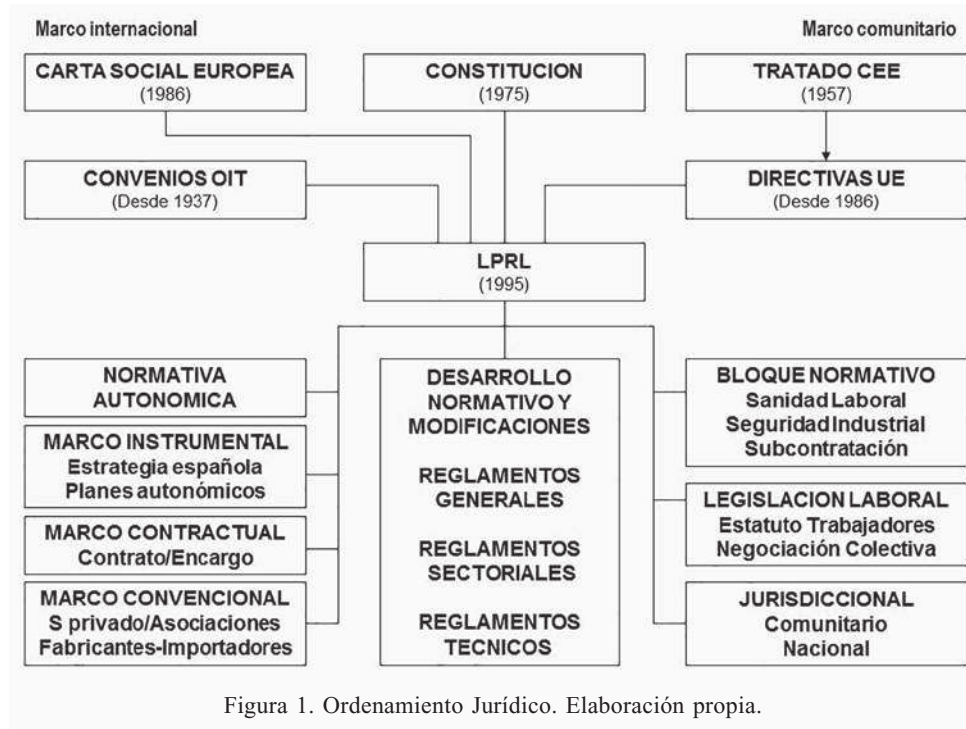
momento. ISO anunció que en 2016 editaría una norma sobre Sistema de Gestión de Seguridad y Salud, integrado con las Normas ISO 9001 y 14001, que gozan de una buena aceptación, por lo que se debería aprovechar el momento para unificar criterios y dejar de reglamentar sobre lo reglamentado con otras disposiciones legales que sólo desregularizan o dispersan la gestión preventiva sin dar solución a los altos índices de siniestralidad.

2. MARCO JURÍDICO ACTUAL

Una de las características de la Prevención de Riesgos Laborales en España, que no concurre en otros países, es el amplio marco jurídico que la regula. En el ámbito supranacional existen tratados y convenios internacionales, la normativa comunitaria, y en el ámbito nacional, desde la Constitución al marco convencional privado, configuran un amplio espectro legal. Además encontramos un desarrollo paralelo, al incorporar por un lado las normas sobre sanidad laboral, sanidad industrial y subcontratación [1], y por otro transferir a la negociación colectiva aspectos dispositivos que no se encuentren regulados o para la mejora de los mismos.

Los tratados y convenios internacionales han sufrido un cierto desplazamiento con motivo de la regulación comunitaria. Por el procedimiento de transposición incorporamos a nuestro ordenamiento jurídico interno la normativa comunitaria, así la Directiva 89/391/CEE, conocida como Directiva Marco, se transpone en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. Lo que debería ser una incorporación pacífica ha resultado muy criticado, siendo ejemplo de ello, sin entrar en contenidos, tanto los errores de traducción como de identificación de conceptos, provocando calificaciones distintas al referido en la lengua original. Ejemplo de error gramatical lo encontramos en la versión española del artículo 11.3.c) de la Directiva, donde se establece que el empresario deberá “abstenerse de despedir a los trabajadores que reanuden su actividad” en el supuesto de haberse presentado una situación de peligro grave, cuando se debía haber traducido como “abstenerse de pedir a los trabajadores que reanuden su actividad”.

Posteriormente se modifica la Ley en 2003 y el Reglamento de los Servicios de Prevención en 2006 una vez reconocido que el modelo establecido no era adecuado. Consecuencia de estas modificaciones aparece el denominado “nuevo modelo de prevención” [2] donde una Guía Técnica trata de dar rigor de Sistema de Gestión a los documentos preventivos dispersos que la Ley y Reglamento obligan. Por otro lado, se publica el Real Decreto 171/2004 que regula el deber de cooperación entre empresarios, clave de la gestión preventiva, introduciendo nuevos requisitos documentales y la creando la figura del recurso preventivo como auténtico controlador de las situaciones de peligro. Como apoyo a estas acciones se editan una multiplicidad de guías técnicas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que vienen a producir el efecto no deseado de incrementar el número de disposiciones normativas. Por otro lado, se establecen planes de actuación a nivel comunitario, estatal y autonómico, donde se establecen las líneas de actuación de la propia Administración.



En el ámbito de la incorporación del Derecho Comunitario al sector de la construcción también se pueden referir otras disyuntivas. En la transposición se admiten ciertas discrecionalidades que hagan posible la integración de la Directiva conforme a los usos y costumbres nacionales y, en todo caso, son los estados los que determinan los medios para dar cumplimiento a los fines de la misma. En el Real Decreto 1627/1997, que transpone la Directiva 92/57/CEE, encontramos diferencias sustanciales en el ya referido desglose del documento preventivo específico para las obras en dos documentos diferentes. Y, consecuencia de ello, el criterio implantado para la elección de un estudio de seguridad “completo” o básico.

En resumen, el Ordenamiento Jurídico que regula la Prevención de Riesgos Laborales en España se caracteriza por su amplio espectro, de una transposición dispar del legado comunitario y un continuo desarrollo, más teórico que práctico. No es tarea fácil simplificar el marco jurídico pero sí desfocalizar su incidencia sobre la prevención. Para ello se propugna ceñir las actuaciones preventivas, principalmente las documentales, a las estrictamente necesarias, incluso normalizarlas o protocolarizarlas, y dejar actuar con mayor autonomía a las partes, labor que redundaría sin duda en la gestión de la prevención. Ello se desprende de la Directiva 2006/123/CE de Servicios en el Mercado Interior cuando aboga por una reducción de las trabas administrativas.

3. DIFERENCIAS EN LA DOCUMENTACIÓN PREVENTIVA DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

La documentación preventiva en las obras de construcción está constituida por el estudio (básico) y el plan de seguridad y salud como documentos específicos, y el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, como documentos genéricos. En cualquier otra actividad bastarían los referidos en segundo lugar pero en las obras de construcción se exigen otros documentos que engloben aquellos riesgos que corresponden a un centro de trabajo no fijo. La exigencia de esta dualidad de documentos obedece a una dualidad de tipos de riesgos. El desglose referido en las obras de construcción, calificado de gran utilidad por parte del legislador, lo pudo ser en su tiempo, aquél donde no existía plan de prevención ni planificación de la actividad preventiva. La estructura actual del contenido del estudio de seguridad ha perdido el carácter de elemento sustantivo de la prevención como elemento operativo. El de tipo básico resulta, cuanto menos, inoperante y sería más conveniente que necesario dejarlo sin aplicación, pues el criterio de elección entre uno y otro en base el presupuesto, número de trabajadores o duración de la obra, no es congruente en relación con la eliminación o control de riesgos, que es el objetivo.

Cada empresa constructora ha de estar en posesión de una evaluación de riesgos para cada puesto de trabajo, de los riesgos derivados de la actividad productiva concreta que realiza cada trabajador –ejecutar un pilar, ejecutar un cerramiento o colocar una ventana-, a los que se acompañará las medidas adoptadas para la eliminación o control de los mismos. Ambos contenidos conforman el Plan de Prevención y por tanto forman parte de la documentación preventiva de la obra. Pero en la obra existen otros riesgos, los inherentes a la propia obra –derrumbe de una medianería, factores climáticos o la presencia de agua- que pueden ser controlados en cuanto son perceptibles por una persona presta en la materia, pero hay otros, como los relacionados con el proceso productivo o la organización de la obra, siempre cambiante y precaria, o los considerados como peligrosos en el Anexo del Real Decreto 1627/1997 referido. Estos riesgos son los que deben contemplarse en el Estudio (básico) de Seguridad y Salud, y los que deben controlarse o eliminarse en el Plan de Seguridad y Salud, adaptados por el contratista a sus métodos, pues a él le corresponde su control durante la ejecución de la obra.

Tabla 1. Riesgos concurrentes en las obras de construcción.

Riesgo	Ámbito	Control
Puesto de trabajo	Procedimiento de trabajo	Plan de Prevención
Propios de la obra	Específico del lugar y procesos	Estudio + Plan de Seguridad y Salud

La directiva 92/57/CEE establece la elaboración de un plan de seguridad y salud de contenido similar al establecido por el Real Decreto 1627/1997. No obstante existe una diferencia significativa pues el plan comunitario englobaría en un solo documento el estudio y el plan de seguridad, lo que comporta una mejor trazabilidad en la cadena preventiva. Otra diferencia se refiere a la elaboración del plan de seguridad. En la normativa comunitaria es el coordinador quien elabora *o hará que se elabore*, en España es la empresa contratista. Existen pues dos modelos distintos.

Tabla 2. Cuadro de documentos preventivos.

Documento	Marco comunitario	Marco estatal
Plan de Prevención	Empresario	Contratista
Estudio SS		Proyectista/Coordinador fase proyecto
Plan, elaboración	Coordinador único	Contratista
Plan, aprobación		Coordinador fase ejecución

En atención a las diferencias existentes, el modelo estatal admite la intervención de mayor número de actores que el modelo comunitario. ¿Contribuye ello a la integración de la prevención en la conjunto de la obra? La prevención en el sector de la construcción debe observarse en un proceso amplio que nace con la concepción del proyecto de obra y termina con las instrucciones para el mantenimiento del edificio. Es una cadena de sucesos que se encuentran entrelazados de manera que las aportaciones que se realicen en cada etapa han de asumirse en la siguiente, de manera que prime la continuidad. Si no existe esa cadena, se rompen los vínculos y la trazabilidad preventiva se convierte en actos puntuales de mera información. Conforme más actuaciones se requieran, bien forma de documentos o de actores, más compleja se conforma la cadena peligrando la trazabilidad. Se propone que el número de actores sea mínimo, incluso único, con participación activa durante todo el proceso. En este sentido el modelo comunitario resulta más idóneo que el estatal si lo que se pretende es integrar la actividad preventiva.

En el informe Durán [3] se alertaba sobre el fraccionamiento del sistema preventivo en cuanto la empresa pueda gestionar parte de su prevención con medios propios y ajenos, resultando incompatible con la integración de la prevención en la actividad general de la empresa. Si ello es así, y según la Directiva Marco y la 92/57/CEE de Obras apuntan a ello, en el modelo preventivo exigido a las obras este fraccionamiento existe al tener que exteriorizar el contratista documentos preventivos y actores: estudio (básico) de seguridad y coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución de obras, además de los servicios de prevención que tenga concertados.

Una solución a estos problemas se fundamenta en dos líneas de actuación. La primera, en relación a los técnicos intervinientes, de manera que sólo exista un coordinador, en el que concurran todas las actuaciones preventivas en referencia a los riesgos específicos de la obra, los procesos constructivos y los de organización. Resultaría muy similar al modelo que se establece en la normativa comunitaria.

La segunda, en relación con la elaboración del plan de seguridad y salud, dotándolo de mayor flexibilidad, en cuanto sólo atendería a esos riesgos específicos ya referidos, pues los la actividad de la empresa seguirían gestionándose por el contratista con sus medios conforme a su plan de prevención de riesgos laborales. En este sentido, en estudio de seguridad y salud requeriría, por un lado, un formato de pliego de condiciones respecto a los riesgos específicos, relacionando exigencias y condiciones técnicas concretas, derivando al contratista su desarrollo conforme a su propio sistema de ejecución de obras, dado que a él le corresponde el derecho y el deber indisponible de organizar los recursos y el proceso productivo de su empresa, donde se incluye la seguridad. El plan podría adquirir, cuando las circunstancias así lo aconsejen, una elaboración parcial por fases, adaptable según fase o concurrencia de otras empresas.

4. LA GESTIÓN PREVENTIVA EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

La gestión preventiva en las obras de construcción también presenta diferencias en relación con las disposiciones comunitarias. Un ejemplo de ello es la definición que la Directiva 92/57/CEE establece sobre el coordinador de seguridad y salud, refiriendo “*cualquier persona física o jurídica*”, sobre la que debe subyacer una determinada formación. En el Real Decreto 1627/1997, por el contrario, se establece “*el técnico competente*” idoneidad que hay que remitirse a la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación. No resulta pacífico casar ambas referencias, pues de aquella podría deducirse que un servicio de prevención externo pudiera asumir las funciones de coordinación y de esta que en nuestro ordenamiento jurídico se reitera la competencia pero no se detalla, si bien queda medianamente regulado según las atribuciones, por lo que debería haberse referido como “*el técnico con atribuciones*” dejando paso así a la titulación universitaria como elemento vertebrador.

Por otro lado, no debe resultar extraño que las labores de coordinación puedan ser ejercidas por personas jurídicas. Si se trata de un servicio de prevención propio, que mejor actor que una estructura que quede integrada en la misma organización de la empresa, que conoce el proceso productivo y es capaz de asumir la integración de la actividad preventiva. Resulta inapropiado para la integración de la prevención en la actividad productiva que existan actores ajenos a la misma que tengan entre sus competencias capacidad para ordenar, o cuando menos alterar, el sistema productivo, llegando incluso a desplazar al propio empresario en su derecho y deber de organizar sus propios recursos productivos. No se trata de eliminar la figura del coordinador, sino que el mismo opere desde dentro de la empresa. Así, la figura clave de la prevención en las obras gozaría de cierto poder ejecutivo, lo que redundaría en la integración de la prevención en la organización de la empresa.

En el caso de servicio de prevención ajeno, además de ejercer las funciones que se les encomienda, se podría implantar un sistema similar a la OCT de las compañías de seguro decenal, con una labor continua de control, o como el sistema de auditorías similar al establecido en el Real Decreto 345/2011 en relación a las infraestructuras viarias. Ello supondría un apoyo extraordinario al recurso preventivo, incluso podría sustituirlo.

En noviembre de 2014 el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicó las Directrices Básicas para la integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras de construcción donde describe la gestión preventiva en el caso de obras que no requieran la elaboración de un proyecto. Esas Directrices refieren “... *parece lógico disponer de un documento, con el mismo objetivo que el mencionado plan de seguridad y salud en el trabajo, que le permita planificar, organizar, coordinar y controlar las actuaciones y establecer procedimientos de trabajo conjuntos (en los que quede integrada la prevención de riesgos laborales)*”. En este supuesto el contratista que no posee ni proyecto ni estudio (básico) de seguridad y salud debe elaborar un documento de similares características a las de un plan de seguridad y salud. Es normal que estas obras las realicen pequeñas empresas o trabajadores autónomos, es decir los actores que disponen de menos recursos, se les viene a exigir, que elaboren un plan de seguridad y salud sin contar siquiera con un estudio (básico) de seguridad y salud. Es un llamamiento al formalismo que prima en nuestro ordenamiento jurídico y que se ha querido evitar sin éxito. Por otro lado constituye un auténtico ejemplo de desregulación de la normativa al que nos hemos referido con anterioridad.

Respecto a las obras que no requieren coordinador, se debe diferenciar, conforme a los mismos, si nos encontramos en fase de proyecto o de ejecución de obras. Respecto a la fase de elaboración de proyecto se exige el nombramiento del coordinador cuando en la elaboración del proyecto intervengan varios proyectistas. No se trata de un nombramiento en función de la posible peligrosidad de los riesgos, ni de la complejidad de la obra o de la concurrencia de varias de contratistas, sino que sea un proyecto con varios proyectistas o un proyecto compuesto de varios proyectos parciales independientes. La Directiva de obras establece el coordinador para cualquier tipo de proyecto, con independencia de que intervenga uno o más proyectistas, admitiendo que sea nombrado cuando intervengan varias empresas a tenor de lo establecido en su artículo 3.1. Este es el supuesto ideal.

Este supuesto ideal debería regularizarse con mayor precisión pues sus ventajas son incuestionables. Supuesto ideal es aquel que, con carácter previo a la elaboración del proyecto, se conocerían todas las empresas contratistas y subcontratista que van a intervenir en la obras. Suele aparecer en las obras de las cadenas comerciales que tienen establecido de antemano las características constructivas e instalaciones de sus establecimientos de manera que cada partida o capítulo de obra se realiza por el mismo contratista. En este supuesto, el proyectista, o los proyectistas en su caso, cuentan con el plan de prevención de las empresas, conocen a los actores del sistema preventivo empresarial, incluso al recurso preventivo, y poseen ya un plan de seguridad y salud *cuasi* elaborado. De ahí que sea necesaria la presencia de un coordinador de seguridad y salud en fase de proyecto que más que aplicar los principios generales atenderá, mediante reuniones de seguridad, a concretar los procesos y tiempos de trabajo, y con ellos el control de los riesgos de la obra. Según nuestro modelo administrativo, esto no es posible en la obra pública, si bien se puede atender con parecido criterio mediante otras formas. En la actividad privada, con independencia del supuesto referido, se alcanzarían resultados parecidos si se contase con un sistema de gestión de la seguridad y salud donde se concretasen las características exigibles a los subcontratistas y trabajadores autónomos, y se pudieran someter a control conforme al procedimiento que se ha referido en relación con los servicios de prevención ajenos anteriormente.

En las obras que no se requiere coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución de obras, el Real Decreto 1627/1997 referido lo establece para el supuesto que no intervengan más de una empresa, entendidas estas como contratistas o subcontratistas en referencia al artículo 2.2. No parece razonable, desde la perspectiva de la integración de la seguridad en el proceso productivo, que una obra con proyecto quede exenta de coordinador, pues estas obras ya llevan implícito ciertos riesgos que es necesario analizar con carácter previo y controlar en su debido momento: Por otro lado, delegar a la Dirección Facultativa, sin contrato de prestación profesional ni remuneración, las funciones de coordinadores parece no tener mucha lógica en relación con la integración de la prevención.

5. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

La concurrencia en una obra de distintos documentos preventivos, distintos actores, contratistas y técnicos, y distintos objetivos: producción, beneficio empresarial y seguridad y salud, requiere de una ordenada y escrupulosa gestión con participación activa

de todas las partes y un adecuado marco documental. En una empresa con centro de trabajo fijo, un prevencionista virtual gozaría de la ventaja de una gestión casi continua de la prevención. Los documentos preventivos, riesgos y medidas de control, personal y estructura organizativa son siempre los mismos, y sólo es necesaria una actuación de actualización. En las obras de construcción, el prevencionista virtual, el observador en prevención de riesgo, contemplaría un panorama totalmente distinto pues todos aquellos elementos cambian, son nuevos, no hay continuidad, nos acercamos inexorablemente a la teoría del caos. El efecto mariposa, propio de esta teoría, nos informa que pequeñas variaciones en el origen del proceso pueden acarrear variaciones sustanciales en su final. Si a ello añadimos que en el ámbito documental y formal pueden darse discontinuidades por cuanto ha de admitirse que existen una pluralidad de actores que informan del suceso pero pueden no poseer la oportunidad, y la obligación, de materializarlo, debe aceptarse que los errores deben ser contemplados como parte propia del sistema.

La implantación de un Sistema de Gestión de la Prevención del tipo OHSAS 18001 conllevaría efectos beneficiosos para la integración de la actividad preventiva tanto en la estructura organizativa de la empresa como en la actividad productiva. Por su estructura, contribuiría a mejorar muchos de los aspectos que se han tratado, asignando responsabilidades y estableciendo un sistema de registro y actuaciones que no existe en el actual modelo. El papel de los Servicios de Prevención resultaría fundamental, incorporándose a la actividad preventiva activa y eficaz, dado que no han desarrollado su auténtica potencialidad como órgano cualificados.

Por ello, se propone que el documento preventivo sea un sistema de gestión de la prevención sancionado por la práctica. Las ventajas serían importantísimas en la integración de la seguridad y salud tanto en el proceso productivo como en la estructura organizativa de la empresa. Encontraríamos en un único documento todos los documentos preventivos que exige el marco normativo actual referidos, las bases del plan de seguridad y salud, los procedimientos generales y específicos, la estructura organizativa y la asignación de responsabilidades particularizadas y, un conjunto de registros de obras anteriores, que nos indicarían de forma concreta las acciones de mejora que deben introducirse respecto a la futura obra. Y todo ello acorde con el marco normativo vigente.

6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El amplio ordenamiento jurídico en el ámbito de la prevención de riesgos laborales debería simplificarse mediante la concreción de la normativa en materia de prevención de riesgos, la desligación con otros ordenamientos, como el industrial, laboral o sanitario, en base a una reducción de las trabas administrativas, donde el sector privado, bajo un exhaustivo control de la Administración, adquiera verdadero papel de garante de la prevención y gestor de sus obligaciones, con el fin de eliminar la mera formalización de documentos en pro de una auténtica cultura preventiva.

En el ámbito documental, la eliminación del estudio básico de seguridad y salud se hace necesaria por su inoperancia. El desglose de estudio y plan de seguridad y salud debería sustituirse, el primero, por un documento parecido a un pliego de condiciones donde el coordinador relacionara aquellos exigencias y requisitos que deben observarse en atención a las características específicas de la obra, y que el contratista desarrollaría en el segundo, el plan, en atención a su propio sistema productivo, recursos y estructura organizativa.

El coordinador de seguridad y salud debería ser único: esa misma figura debería permanecer desde el principio del proyecto hasta la elaboración del documento de mantenimiento, para garantizar la trazabilidad del contenido preventivo de una obra determinada, con capacidad ejecutiva e incorporado en la dirección facultativa, y con una formación mínima obligatoria para su ejercicio profesional.

En la gestión de la prevención se han constatado numerosos aspectos que requieren de una mejor solución. Las labores de coordinación deberían perfilarse en atención a las atribuciones profesionales derivadas de los estudios universitarios. En tal sentido, tanto por la sensibilización como por la integración de los estudios universitarios, los actuales Ingenieros de Edificación o titulados equivalentes son los únicos técnicos competentes para realizar labores de coordinación en las obras de construcción. Y este Ingeniero, en el ejercicio de la profesión o desde cualquier empresa o servicio de prevención con labor en las obras, es el único que puede garantizar la integración de la prevención en el proceso productivo, es el único facultado para conocer el mismo.

Respecto a la gestión de la prevención se hace necesario referir la necesidad la presencia del coordinador, con carácter único, en toda obra que requiera proyecto, con independencia que sea realizado por uno o varios proyectistas o actúen en la ejecución una o varias contratas o subcontratas.

Se aboga por la obligatoriedad de implantar Sistema de Gestión de la Prevención en vez del actual modelo preventivo porque ayudaría a subsanar muchos de los aspectos que se han tratado y que requieren una mejora.

7. CONCLUSIONES

El actual modelo preventivo establecido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, tras veinte años de experiencia, requiere mejoras enfocadas a una mejor integración de la seguridad y salud tanto en el proceso productivo como en la organización de la empresa. También el actual modelo documental y de gestión establecido de forma particular para las obras de construcción requiere de una mejora con el mismo enfoque.

La implantación de un sistema de gestión de la seguridad y salud sancionado por la práctica, del tipo OHSAS 18001:2007 conllevaría no sólo una mejora en la integración de la seguridad y salud sino en la delimitación y asignación de los recursos, procedimientos y actores, así como en sus interrelaciones, que se hace necesario si se compara con el actual modelo.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] El artículo 1 de la Ley de prevención de Riesgos Laborales establece que “la normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida ...()... y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito”. El artículo 6.2 establece que el desarrollo reglamentario mantendrá la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial y, de igual forma, el artículo 11 sobre Coordinación administrativa refiere la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria.

- [2] El nuevo modelo de prevención hace referencia al sistema documental obligatorio establecido en la Ley 31/1995 y que consiste en plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos, planificación de la actividad preventiva, controles del estado de la salud de los trabajadores y relación de accidentes y enfermedades profesionales, concretado este último en la notificación y la investigación de accidentes. Se refiere en la Guía Técnica para la integración de la Prevención de Riesgos Laborales, páginas 42 y ss.
- [3] *"Informe Duran"*. Informe sobre la situación en España de la prevención de riesgos laborales elaborado por Federico Durán López, Catedrático de Derecho del Trabajo. 2001.
- [4] López-Valcárcer, A; (2004). Panorama internacional de la seguridad y salud en el trabajo de la construcción. El criterio de la OIT. Programa safework. OIT. Ginebra.
- [5] Muñoz Ruiz, A. B; (2009). El sistema normativo de prevención de riesgos laborales. Lex nova. ISBN 978-84-9898-018-9.
- [6] Quintero, O; Sánchez Cervera, S y García González, D; (2011). Sistemas de gestión de la prevención. Normas OHSAS. Ediciones Roble, SL ISBN 978-84-15339-01-4.
- [7] Riobello, M; (2012). El recurso preventivo en 360º. Lex Nova. ISBN 978-84-9898-344-9.
- [8] Rubio Romero, J Carlos; (2002). Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales. Díaz de Santos SA. ISBN: 84-7978-525-X.
- [9] Rubio Romero, J Carlos y Rubio Gámez, M Carmen; (2005). Manual del Coordinador de seguridad y salud en las obras de construcción. Díaz de Santos, SA. ISBN 84-7978-675-2.